

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

**Панова О.О.**

*доцента кафедри адміністративної діяльності поліції  
Харківського національного університету внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
Україна*

## LEGAL ADJUSTING OF MAINTENANCE OF PUBLIC SAFETY AND ORDER

**Panova O.A.**

*associate professor of department of administrativoy activity of police of the Kharkiv national university of  
internal affairs,  
candidate of legal sciences, associate professor,  
Ukraine*

### АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено правовому підтриманні публічної безпеки та порядку в Україні. На підставі аналізу наукових точок зору та відповідних нормативно-правових актів розроблено авторське бачення напрямів правового забезпечення підтримання публічного порядку та безпеки. Встановлено, що правове забезпечення підтримання публічної безпеки та порядку не можливе без приведення усього нормативно-правового масиву до єдиного розуміння категоріального апарату, тому варто надати законодавчо визначене поняття «публічний порядок і безпека».

### ABSTRACT

The article is devoted legal maintenance of public safety and order in Ukraine. On the basis of analysis of scientific points of view and proper normatively legal acts author vision of directions of the legal providing of maintenance of public order and safety is developed. It is set that the legal providing of maintenance of public

safety and order is not possible without adduction all normatively legal to the array to the unique understanding of category vehicle, that is why it costs to give the legislatively defined notion «public order and safety».

**Ключові слова:** підтримання, порядок, безпека, публічний, правове забезпечення.

**Keywords:** maintenance, order, safety, public, legal providing.

Одним з пріоритетних завдань забезпечення національної безпеки України в умовах напруженої політичної, економічної, соціальної ситуації є посилення ролі держави щодо забезпечення на території нашої держави безпеки людини і громадянина, шляхом створення необхідної правової бази та механізму її використання.

Процес реформування правоохоронної системи покликаний стабілізувати політичну ситуацію, створити підґрунтя для розвитку нашої держави та включення її до європейського простору. Новий виток розвитку України супроводжується, активізацією такої суспільної загрози як сепаратизм. З урахуванням таких умов змінюється чинне законодавство, реформуються правоохоронні органи, набувають нових граней їх функції та завдання. В той же час, забезпечення публічної безпеки та порядку залишаються пріоритетом для усього суспільства, і в першу чергу для органів Національної поліції.

Таким чином, необхідною умовою підтримання публічної безпеки і порядку є їх чітке правове регулювання, а також вироблення алгоритму дії державних органів влади, органів місцевого самоврядування та громадян, направлених на запобігання, припинення порушень даного порядку, притягнення до відповідальності винних осіб.

Теоретично-концептуальні засади визначення правового регулювання підтримання публічної безпеки та порядку встановлені в працях: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, М. І. Бажанова, О. М. Бандурки, Д. Н. Бахраха, О. К. Безсмертного, Ю. П. Битяка, С. Н. Братусь, І. І. Веремеєнко, І. П. Голосніченко, І. М. Даньшина, Е. В. Додина, О. В. Дяченко, А. І. Єлістратова, Л. В. Коваля, А. Т. Комзюка, Б. П. Курашвілі, В. М. Олійника, В. Ф. Опришко, В. Я. Тація, В. П. Тихого, М. М. Тищенко, Ю. М. Тодику, В. А. Юсупова, А. Ю. Якімова, О. М. Якуби, Ц. А. Ямпольської, О. В. Яценко та інших. Низку питань щодо підтримання публічної безпеки та порядку висвітлено практичними співробітниками правоохоронних органів в періодичній пресі, в журналах та виступах по телебаченню. Проте проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань, які присвячені правовому регулюванню підтримання публічної безпеки та порядку в Україні. Таким чином, викладене вище і визначає актуальність даної статті.

Метою даної статті є визначення правового регулювання підтримання публічної безпеки та порядку в Україні. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: сформулювати визначення «правового регулювання публічної безпеки та порядку»; проаналізувати наявну нормативно-правову базу; надати шляхи покращення правового регулювання підтримання публічної безпеки та порядку.

Розглянемо більш детально поняття «правове регулювання». С. С. Алексєєв пропонує розглядати це поняття у широкому розумінні – як здійснюваний за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини. Зміст цієї категорії полягає у тому, що: по-перше, за своєю природою вона є специфічним різновидом соціального регулювання, спрямованим на досягнення певних результатів у житті суспільства; по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально виражають саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Правове регулювання завжди здійснюється через особливий «інструментарій», притаманний тільки праву механізм, призначений юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми, у межах певних типів, «моделей» юридичного впливу [1]. Правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку [21, с. 53].

Соловйов В.М. визначає правове регулювання як владний вплив на суспільні відносини, який здійснюється державною за допомогою всіх юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування, розвитку та охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин [2, с. 27].

Правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [27, с. 488]. В умовах формування в Україні основ правової держави роль і значення правового регулювання суспільних відносин набувають особливої актуальності. Адже головною ознакою моделі держави, що характеризується як правова, є саме ознака високої правової урегульованості суспільних відносин.

Правове регулювання адміністративної діяльності в Україні складається із системи нормативно-правових актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками, такими, наприклад, як: юридична сила; назва; органи, що їх приймають; порядок набрання чинності, – однак мають одне спрямування – упорядкування, узгодженість, що у результаті має призвести до нормального функціонування країни в цілому [22, с. 30].

Значну роль в підтримці публічної безпеки, прав та свобод громадян, їх об'єднань відіграють адміністративно-процесуальні норми, оскільки за своєю структурою адміністративний процес охоплює діяльність від підготовки до прийняття законодавчого акта чи акта управління до його реалі-

зації, втілення в життя державними і недержавними структурами, а також застосування заходів примусового характеру до фізичних та юридичних осіб, що порушують чинні правові приписи [25, с. 95].

Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки в юридичній літературі розглядається як структурна частина державного управління, різновид виконавчо-розпорядної діяльності. Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки, його засоби, форми та методи обумовлені низкою факторів, в першу чергу, особливостями тієї сфери, що охороняється, тобто характером конкретних суспільних відносин. Адміністративно-правовий захист тих чи інших відносин у сфері публічної безпеки охоплює не лише заходи впливу за скоєння протиправних проступків, а стосується і правомірної поведінки, врегулювання відносин в інтересах їх вдосконалення, узгодження дій людей, їх колективів або об'єднань між собою та зовнішніми умовами. Головний зміст адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки полягає у впливі на зовнішню сферу відносин і проявляється в процесі організаційно-правової діяльності. Цей вплив звичайно має на увазі і застосування засобів адміністративного примусу, які б забезпечили необхідні зв'язки усіх ланок системи охорони в інтересах їх ефективного функціонування, що не дає ознак можливості розглядати примус як основний напрямок адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки. Примус завжди розглядається як допоміжний (до методу переконання) метод державного управління [2, с. 31].

Важливим кроком на шляху підвищення ефективності забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні стало прийняття закону України «Про Національну поліцію», яким було закладено правову основу діяльності підрозділів поліції України та закріплено «забезпечення публічної безпеки і порядку» (ч.1 ст.2 закону України «Про Національну поліцію») – як одну з головних сфер, де працівники поліції виконують покладені на них завдання.

Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку в Україні забезпечується цілою низкою нормативно-правових актів [4, с. 114], таких як: Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний і кримінальний процесуальний кодекси України, закони України від 30.06.1993 № 3341-ХІІ «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», закони України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ «Про оперативно-розшукову діяльність», закони України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію», закони України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру», закони України від 24.01.1995 № 20/95-ВР «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», інші закони та міжнародно-правові угоди ратифіковані Україною.

Для більш детального висвітлення правових засад регулювання публічної безпеки і порядку пропонуємо розглянути компетенцію окремих підрозділів Національної поліції у даній сфері.

Так, основним нормативно-правовим актом, на який спираються дільничні офіцери поліції при виконанні своїх безпосередніх обов'язків, є наказ МВС України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» [12]. Вони попереджають правопорушення, ведуть боротьбу зі злочинністю, здійснюють нагляд за додержанням нормативних актів, які регулюють громадський порядок і громадську безпеку, вживають заходів щодо охорони державної та особистої власності, забезпечують захист прав і законних інтересів громадян.

Провідна роль дільничних офіцерів поліції у практичному вирішенні покладених на поліцію завдань також обумовлена тим, що вони виконують основний обсяг профілактичних та правоохоронних функцій поліції, і до них безпосередньо звертаються громадяни з усіх питань охорони публічного порядку. Отже, від ефективності їх роботи безпосередньо залежить захист прав і свобод громадян від протиправних посягань.

Дільничний офіцер поліції забезпечує безпеку громадян і публічний порядок на території закріпленої за ним адміністративної дільниці, вживає заходів щодо своєчасного попередження та розкриття злочинів, сприяє діяльності патрульних нарядів поліції і громадських формувань з охорони публічного порядку, регулярно здійснює з ними спільне патрулювання. В цілому, від роботи дільничного офіцера поліції, від ефективності його діяльності напряму залежать стан законності та правопорядку на адміністративній дільниці, яку він обслуговує.

Щодо підрозділів ювенальної превенції, то вони були створені на базі колишньої кримінальної міліції у справах дітей. В умовах сьогодення, нормативною базою їх діяльності служать: Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» номер і дата від 24.01.1995 № 20 [16], наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей» від 19.12.2012 № 1176 [10], та інші. До компетенції даного підрозділу віднесено: проведення роботи щодо запобігання правопорушенням дітей; виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, вчинених дітьми, вжиття з цією метою оперативно-розшукових і профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством; розгляд у межах своєї компетенції заяв і повідомлень про правопорушення, вчинені дітьми; розшук дітей, що зникли, дітей, які залишили сім'ї, навчально-виховні заклади (бродяжать) та спеціальні установи для дітей, та інші повноваження, які дозволяють належним чином реалізовувати покладені на них завдання у сфері публічного порядку і безпеки.

Важливу роль у виконанні завдань з підтримання публічного порядку повинна відігравати патрульна служба, її працівники перебувають у максимально тісних повсякденних контактах із населенням, які являють собою увесь спектр соці-

альних, освітнянських і професійних категорій, політичних переконань і релігійних світоглядів. Патрульні виконують різні поліцейські функції: усувають порушення публічного порядку, припиняють злочини, здійснюють профілактичні заходи, регулюють і контролюють дорожній рух, беруть участь у розшуку злочинців, збирають інформацію, необхідну для інших галузевих служб, надають допомогу громадянам в екстремальних ситуаціях, не пов'язаних із правопорушеннями [3, с. 100]. Так, їх повноваження та завдання прямо передбачені наказом МВС від 02.07.2015 № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС» [11].

Патрульна служба відповідно до покладених на неї завдань здійснює:

1) цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки. У разі необхідності здійснює регулювання дорожнього руху;

2) перше реагування на повідомлення про правопорушення, надання невідкладної допомоги; своєчасне реагування на повідомлення про вчинення правопорушень, а також з метою надання допомоги громадянам. Надає невідкладну допомогу потерпілим від нещасних випадків, правопорушень, аварій, пожеж та інших надзвичайних ситуацій до прибуття на місце компетентних служб;

3) самостійне виявлення правопорушень: під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством, звертає увагу на правопорушення з метою їх запобігання, припинення, документування і притягнення до відповідальності;

4) припинення правопорушень;

5) затримання правопорушників та доставлення їх до підрозділів органів внутрішніх справ;

6) охорону місця події;

7) співпрацю з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ;

8) спілкування і співпрацю із суспільством;

9) виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС.

Діяльність кримінальної поліції спрямована на запобігання, припинення, розкриття тяжких злочинів, а також здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Правову основу її діяльності становлять правові акти, що регулюють правовідносини у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, дають підстави для застосування правових норм до визначеного в цих правових актах кола осіб. Такими правовими актами є закони України (Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» [15], Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII «Про дорожній рух» [8], Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [6], Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [7], Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII «Про

забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [9], Закон України 15.02.1995 № 62/95-ВР «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» [13] та ін.), постанови Верховної Ради України (зокрема постанова від 26.01.1993 № 2931-XII «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю» [19] та ін.), укази й розпорядження Президента України (зокрема Указ від 16 червня 2015 року № 341/2015 «**Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні**» [14]), а також постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (зокрема постанова КМУ від 10.10.2001 № 1306 «Про правила дорожнього руху» [18], постанова КМУ від 16.09.2015 № 730 «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України» [20]) та інші нормативно-правові акти України.

Оперативно-розшукова діяльність кримінальної поліції ґрунтується на принципах законності, дотримання прав і свобод людини, взаємодії з органами управління і населенням. Повноваження на здійснення оперативно-розшукової діяльності в органах Національної поліції України мають підрозділи карного розшуку, кримінальної розвідки, підрозділи боротьби зі злочинами пов'язаними з торгівлею людьми, підрозділи оперативної служби, підрозділи оперативно-технічних заходів.

Поліція особливого призначення (КОРД) – підрозділ Національної поліції для вирішення надзвичайних ситуацій, рівень яких є настільки високим і складним, що може перевищити можливості сил оперативного реагування чи оперативно-розшукових підрозділів.

В основу повсякденної службово-бойової діяльності КОРД покладаються принципи служіння та захисту громадян України, ефективного забезпечення безпеки і прав громадян, чесного і добросовісного виконання своїх службових обов'язків, високого професіоналізму та інших європейських і міжнародних правил та практик поліцейської діяльності.

Законодавство визначає, що завданнями КОРД є: розроблення, підготовка та проведення спеціальних операцій із захоплення небезпечних злочинців; припинення правопорушень, що вчиняються учасниками злочинних угруповань; звільнення заручників; здійснення силової підтримки під час проведення оперативно-розшукових заходів, слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, а також заходів забезпечення кримінального провадження; надання підтримки іншим підрозділам поліції з метою забезпечення переважаючої вогневої потужності над правопорушниками; участь в антитерористичних операціях, що проводяться Антитерористичним центром при Службі безпеки України; вивчення, узагальнення вітчизняного та іноземного досвіду, а також методики роботи аналогічних закордонних підроз-

ділів у цьому напрямку роботи; забезпечення здійснення заходів безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» для забезпечення порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи поліції.

Нарешті, поліція охорони, яка є єдиною в Україні охоронною структурою, працівники якої мають визначені законом права та повноваження на озброєну охорону та застосування владних функцій щодо правопорушників. Підтримання публічної безпеки та порядку даними органами здійснюється опосередковано, та регулюється таким нормативно-правовими актами як: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI «Про охоронну діяльність» [17], Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» [5], наказ Національної поліції України від 06.11.2015 № 43 «Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони».

Таким чином, аналіз особливостей правового регулювання підтримання публічної безпеки і порядку свідчить про те, що в умовах євроінтеграційних процесів необхідність вироблення якісного правового забезпечення даної сфери набуває особливої значущості та актуальності. Але, необхідно звернути увагу на необхідність приведення нормативно-правової бази у відповідність до вимог та реалій сьогодення (оскільки значна кількість нормативно-правових актів потребує свого оновлення) що дозволить підвищити ефективність підтримання публічної безпеки і порядку та прискорити процес інтеграції нашої держави до Європейського Союзу.

### Література

1. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. Т. 2. – М. : Юрид. лит., 1982. – 359 с
2. Ільницький О. М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні / О. М. Ільницький // Європейські перспективи. – 2010. – №3. – С. 31-33.
3. Кобзар О.Ф. Підрозділи поліції як суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки/ О.Ф. Кобзар / Науковий вісник Херсонського державного університету – 2015. - Випуск 3-2. Том 2. – С. 98-100
4. Лихачов С. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки / С. Лихачов // Юридична Україна. - 2010. - № 9. - С. 113-117.
5. Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 [Електронний варіант] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248634004>

6. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР [Електронний варіант] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80>

7. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII [Електронний варіант] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>

8. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII [Електронний варіант] - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>

9. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII [Електронний варіант] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3782-12>

10. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей: наказ МВС України від 19.12.2012 № 1176 [Електронний варіант] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0121-13>

11. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказом МВС від 02.07.2015 № 796 [Електронний варіант] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>

12. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 11.11.2010 № 550 [Електронний варіант] – режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>

13. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними: Закон України 15.02.1995 № 62/95-ВР [Електронний варіант] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80>

14. Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні: указ Президента України від 16 червня 2015 року №341/2015 [Електронний варіант] - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/3412015-19136>

15. Про Національну поліцію: Закон від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41

16. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР [Електронний варіант] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80/paran7#n7>

17. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI [Електронний варіант] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>

18. Про правила дорожнього руху: постанова КМУ від 10.10.2001 № 1306 [Електронний варіант]

- Режим доступу:  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF>

19. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю: постанова ВРУ від 26.01.1993 № 2931-ХІІ [Електронний варіант] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2931-12>

20. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України: постанова КМУ від 16.09.2015 № 730 [Електронний варіант] - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF>

21. Рабінович П. М.: *Основи загальної теорії права та держави*. Видання 5-те, зі змінами. Навчальний посібник.— К.: Атіка.— 2001.— 176 с.

22. Семіног О.О. Правове регулювання паспортно-візової системи України/ О.О. Семіног/ Право і Безпека – № 2 (34). – 2010. – С. 29-33

23. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

24. Соловійов В.М. Поняття та сутність правового регулювання державного управління України/ В.М. Соловійов/ Університетські наукові записи – 2007. - № 3(23) – С.27-33.

25. Фатхутдінов В.Г. Правове регулювання забезпечення громадської безпеки/ В.Г. Фатхутдінов / Наше право - № 8. -2013. – С. 94-97.